Laurence Monnoyer-Smith
Université technologique de Compiègne

INSTITUER LE DÉBAT PUBLIC : UN APPRENTISSAGE À LA FRANÇAISE

Les formes institutionnalisées de débat public recouvrent en France des réalités assez divergentes selon les circonstances et le degré de polémique qui président à leur mise en œuvre[1]. Depuis la fin du XIXe siècle, l'idée d'associer « les parties prenantes » à la discussion sur l'évolution des réglementations en vigueur constitue une réponse à la problématique, consubstantielle à la démocratie, de la représentativité des élus des assemblées parlementaires (Rosanvallon, 1998 et 2006). La IIIe République, puis la IVe, voient ainsi se multiplier Conseils *ad hoc* et Comités permanents organisant le dialogue et le débat entre représentants divers et puissance publique. Toutefois, ce débat public à la française reste très marqué par une conception paternaliste de la communication selon laquelle l'adhésion des citoyens à toute politique dépend plus de l'effort d'explication réalisé par les gouvernants que de la nature constructive d'un échange entre gouvernants et gouvernés[2]. Le rôle historique rempli par les « experts » auprès du Prince a ainsi longtemps prévalu sur la consultation des citoyens directement concernés, du « public » dans le sens de Dewey (Lascoumes, 2005).

L'émergence du débat public

Cependant, depuis une quinzaine d'années, on assiste à l'émergence d'un nouveau modèle de débat public, relativement original. Les débats organisés par la puissance publique se sont en effet multipliés et sont sortis des salons confinés où avaient lieu les réunions des commissions d'experts. Ils incluent désormais le grand public et prennent l'appellation officielle de « débat public ». On peut ainsi mentionner, dès 1987, les États généraux de la Sécurité sociale ; en 1992, le débat sur le service national ; en 1998-1999, les États généraux de la Santé, etc. À partir de 1997, les débats,

plus fréquents, viennent répondre à une demande sociale parfois violente : c'est le cas notamment de la conférence de citoyens sur les OGM organisée par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques en 1998 (Bourg, Boy, 2005). Ces formes de débats organisés s'inspirent des expériences de *Participatory Technology Assessment* (PTA) réalisées ailleurs dans le monde et plus particulièrement dans les pays du Nord.

Ces nouvelles pratiques de débat public organisé procèdent d'un double constat. D'une part, comme le soulignent Chambat et Fourniau (2001), il devient difficile de répondre de façon satisfaisante à la montée en puissance de revendications aux conséquences fâcheuses[3]. D'autre part et plus fondamentalement, le déficit de légitimité du politique et la crise de la représentation qui s'accentuent dans les années 1980 rendent nécessaire la création d'espaces de prises de parole et de délibérations sur les décisions publiques. En effet, des contradictions flagrantes entre l'organisation de l'État, centralisé et hiérarchique, et son environnement européen, international, ou même local, apparaissent de plus en plus délicates à gérer. La délicate articulation entre les lieux d'élaboration des politiques publiques, faisant de plus en plus appel à des acteurs hétérogènes (institutions européennes ou locales, acteurs privés, etc.), et les modalités de légitimation de ces instances s'avère source de frustrations pour les citoyens qui ont le sentiment de n'avoir plus de prise sur les politiques publiques (Muller, 1987, 2000 et 2002). Un découplage se produit ainsi entre la fonction de production du référentiel global (qui ne se développe plus au niveau de l'État) et la fonction de compromis social qui, pour sa part, reste à organiser au niveau de l'État. Les conséquences en sont un déplacement, non pas du lieu des politiques publiques, qui suivent à la fois une logique de décentralisation et d'internationalisation, mais des lieux de leur légitimation : la création de « forums publics » correspond à cette nécessité de réglage des lieux de choix sur les lieux de décision (Muller, 2004). L'institutionnalisation du débat public correspond ainsi à la volonté d'intégrer des acteurs différents autour d'une discussion qui se déroule au plus près des instances d'exécution de la politique publique : « De façon simplifiée, on peut avancer que la conflictualité sociale révèle les limites de la démocratie représentative et se traduit par une exigence accrue de participation sous forme de délibération. (Chambat et Fourniau, 2001, p. 12) ».

Toutefois, bien que la création de la Commission nationale du débat public (CNDP) corresponde incontestablement à un élargissement de la palette des modalités d'expression démocratique et contribue à la diffusion d'une « culture du débat » en France, son ancrage dans le processus décisionnel reste problématique et est encore contesté par de nombreux élus. Ceci s'explique par le positionnement d'une partie de la classe politique en matière communicationnelle. Pour reprendre le vocabulaire de Louis Quéré (1991), les nouvelles procédures de débat public relèvent d'une approche *praxéologique* de la communication selon laquelle celle-ci s'inscrit dans la perspective normative de construction d'un monde commun au sein de l'espace public à travers la confrontation des visions du monde portées par les parties prenantes. Or cette conception n'est pas partagée par de nombreux acteurs et décideurs politiques, tributaires d'une vision plus *épistémologique* de la communication. Selon cette acception, la communication politique est envisagée

comme un échange d'informations au sein de l'espace public ou dans l'arène médiatique. Selon Quéré (1991, p. 76) cette appréhension de la communication « raisonne en termes de production et de transfert de connaissances sur le monde et les personnes ». En ce sens, l'introduction de la discussion au sein du processus décisionnel est perçue au mieux comme une stratégie de communication politique visant à « expliciter » une décision déjà prise par des experts et à la « faire comprendre » au grand public ; au pire elle est considérée comme une perte de temps incompatible avec le fonctionnement de la démocratie représentative.

Cette tension entre deux conceptions de la communication en politique, qui oscille entre pédagogie et délibération, explique la lenteur de l'évolution de la législation notamment sur les enquêtes publiques, comme nous allons le voir. S'il s'agit bien en effet de reconnaître une place accrue au citoyen au sein du processus décisionnel, les représentants de l'État restent encore largement tributaires de logiques technocratiques ou élitistes. En se revendiquant d'un modèle républicain de la citoyenneté, ils limitent de fait l'intervention du citoyen aux modes traditionnels de l'expression politique, via les représentants élus, les partis, syndicats ou autres associations à vocation civique. Ce modèle favorise la dimension plus « épistémologique » de la communication et cantonne souvent le citoyen dans un rôle de récepteur au sens le plus limité du terme. La mise en œuvre de procédures de débat public, qui veulent transcender les canaux traditionnels de l'expression politique, suppose un renversement de ce modèle en sortant le citoyen de son rôle de récepteur pour le faire entrer en délibération avec les parties prenantes. Nul doute qu'il s'agit là, en particulier en France, d'une véritable révolution paradigmatique qui affecte tous les partenaires, à des titres divers[4].

Du public aphone à la promotion du porte-voix

Si la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen stipule, dans son article 15, que « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration », tel n'a pas été véritablement le cas dans les faits. Il faut attendre près d'un siècle et la modernisation de la réalisation des enquêtes publiques pour qu'une place, certes limitée, soit consacrée à l'expression citoyenne. Même s'il ne s'agit encore que d'expliquer aux populations concernées les raisons qui président aux choix des pouvoirs publics, le principe d'information est reconnu. Non pas que les populations se voient offrir la possibilité de les discuter : on veut seulement les convaincre de la pertinence des décisions compte tenu des contraintes. Plusieurs circulaires et décrets viennent ainsi réformer la pratique des enquêtes publiques pour essayer de prendre davantage en considération les attentes des populations : c'est notamment le cas de la circulaire Chirac de 1976 qui met en place le principe de la consultation. Mais c'est surtout la loi Bouchardeau du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et la protection de l'environnement qui cons-

titue un tournant. Elle généralise le principe de l'enquête publique, impose une étude d'impact, renforce le rôle du commissaire-enquêteur et fixe de nouvelles règles concernant l'information du public. L'enquête publique a désormais pour objectif « d'informer le public, de recueillir ses appréciations, suggestions, contre-propositions, afin de permettre à l'autorité compétente de disposer de tous les éléments nécessaires à son information ». Le rôle dévolu au public et l'effort d'implication des citoyens dans la démarche d'aménagement du territoire tournent cependant rapidement court : ils se heurtent au schéma communicationnel traditionnel de l'époque et nombreux sont ainsi les opposants à dénoncer dans les années 1970 les actions paternalistes de communication publicitaire auxquelles les enquêtes publiques donnent lieu.

Les années 1980 sont marquées par des conflits sévères autour de la construction du TGV Méditerranée, du tunnel du Somport et de lignes à très haute tension qui contraignent les pouvoirs publics à réviser les modes d'implication du public dans les projets d'aménagement du territoire. L'exigence de concertation revendiquée par les populations concernées et les associations est partiellement concédée par la circulaire Bianco du 15 décembre 1992 qui confie au Préfet la tâche « d'associer aux différentes phases de réalisation *des grandes infrastructures décidées par l'État (...) les responsables régionaux et locaux politiques, économiques, sociaux et associatifs* ». L'application de ce texte se révélera très imparfaite : routinisées et rapidement transformées en procédure administrative, ces pseudo-concertations feront l'objet de nombreuses critiques et le rôle des préfets sera stigmatisé comme systématiquement complaisant à l'égard du maître d'ouvrage. Le rapport Bouchardeau de décembre 1993 insiste ainsi sur la nécessité de mettre en place une instance garante de l'égalité des parties dans la concertation et indépendante, tant des pouvoirs publics que du maître d'ouvrage.

Une institution *ad hoc*

Ce sera chose faite par la loi du 2 février 1995, dite « loi Barnier », qui esquisse de façon encore très approximative un nouveau type de rapport entre les citoyens et les pouvoirs publics en matière d'aménagement. Elle crée la Commission nationale du débat public (CNDP) et prévoit qu'« un débat public peut être organisé sur les objectifs et les caractéristiques principales des projets pendant leur phase d'élaboration ». Cette innovation institutionnelle constitue un pas décisif vers la délibération puisqu'il ne s'agit plus seulement d'une concertation (c'est-à-dire un processus d'échange – théoriquement – à double sens) mais d'une procédure d'encadrement de la controverse, en particulier dans le cadre des grands projets technologiques et/ou à impact environnemental. La CNDP s'inspire clairement du Bureau canadien des audiences publiques sur l'environnement (Bape) et se rapproche en ce sens des procédés de PTA qui sont développées ailleurs en Europe. Un même mouvement vers la délibération et le dialogue se retrouve dans la

Charte de la concertation publiée en juillet 1996 à l'initiative de Corinne Lepage, alors ministre de l'Environnement. Celle-ci a en effet pour objectif « de promouvoir la participation des citoyens aux projets qui les concernent, par l'information la plus complète, l'écoute de leurs attentes ou de leurs craintes, l'échange et le débat ; d'améliorer le contenu des projets et faciliter leur réalisation en y associant, dès l'origine, aux côtés du maître d'ouvrage, le plus grand nombre possible d'acteurs concernés »[5]. Derrière le terme de « concertation » utilisé ici, on voit poindre la conviction que le débat « constitue un enrichissement de la démocratie représentative par une démocratie plus participative et induit un changement des mentalités et des comportements »[6].

Il reste que l'installation effective de la CNDP, deux ans et demi après le vote de la loi, n'est pas sans provoquer réticences et hésitations : l'innovation institutionnelle bouleverse les habitudes et contraint en effet les maîtres d'ouvrage à se soumettre à une véritable discussion sur toutes les dimensions du projet, y compris les enjeux économiques et sociaux, au risque de le modifier totalement. Pour autant, la CNDP reste marquée par la tradition de concertation des enquêtes publiques et ne va pas jusqu'au bout d'une logique de codécision, contrairement à ce que l'on peut constater dans d'autres expériences, notamment au Canada. Si la parole est donnée aux citoyens, elle n'est que de commentaire et de critique, même constructive, et ne revêt pas le même statut que celle du maître d'ouvrage : celui-ci reste le seul à disposer de la capacité d'élaborer des propositions.

La ratification par la France en 2002 de la Convention d'Aarhus, qui porte sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, ainsi que les propositions du rapport du groupe d'étude du Conseil d'État présidé par Nicole Questiaux conduisent le gouvernement à une réforme importante de la CNDP. Celle-ci, transformée en Autorité administrative indépendante par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, voit ses attributions diversifiées et ses conditions d'intervention étendues. Les débats qu'elle organise peuvent ainsi porter non seulement sur des projets précis mais également sur des options générales en matière d'aménagement ou d'environnement. On lui confie également la tâche, essentielle, « d'émettre avis et recommandations à caractère général ou méthodologique et ainsi d'élaborer une "doctrine" en matière de participation du public au processus décisionnel pour les projets d'aménagement du territoire » (CNDP, Rapport annuel, 2003, p. 15). Elle est donc investie de la mission de participer à la création d'une forme française de débat public, ce à quoi elle s'emploie activement puisqu'une de ses premières tâches sera d'élaborer une méthodologie, chaque commission particulière contribuant à son niveau à la préciser, l'évaluer et la modifier.

Aux yeux de bien des chercheurs, la CNDP reste suspecte : technologie de pouvoir au service de la gestion de l'opinion par le gouvernement plutôt qu'authentique tentative d'institutionnalisation du débat public ? (Rui, 2004 ; Simard *et al.* 2005). Chambat et Fourniau (2001) vont même jusqu'à s'interroger sur la compatibilité entre l'action publique gouvernée par la raison d'État et la transparence et la participation qui s'inscrivent progressivement dans notre droit positif. Je préfère souligner que, malgré ses limites, le fonctionnement actuel de la CNDP cons-

titue un exemple intéressant d'apprentissage réflexif d'un système délibératif à la française (Monnoyer-Smith, 2006 b). En dix années de fonctionnement et avec des succès divers, la Commission nationale a organisé 36 débats[7] et a su, dans un contexte parfois difficile, se saisir de thématiques complexes, comme les déchets nucléaires, tout en développant de façon pragmatique une procédure relativement originale. Sans préjuger de ce qu'il adviendra de la CNDP, son fonctionnement actuel montre qu'elle tente de réaliser le passage difficile d'une tradition de concertation reposant sur une communication instrumentale à de nouvelles formes de délibération supposant une véritable éthique de la communication, pour paraphraser Habermas. Cette mutation n'est donc ni évidente, ni *a priori* pérenne.

Un des points forts à cet égard de la CNDP réside dans sa capacité à se doter d'outils de réflexivité. Une de ses missions essentielles étant d'améliorer la méthodologie du débat public, la CNDP procède à des analyses comparatives, des dialogues avec les acteurs faisant l'objet de synthèses, de retours d'expérience effectués par des entretiens auprès des associations sur plusieurs débats publics. Dans la même optique, la recherche est également mobilisée : des partenariats avec des laboratoires de recherche et des ministères permettent à de nombreux étudiants et équipes d'horizons scientifiques différents de réaliser des analyses précises et sans complaisance du fonctionnement de cette institution[8].

Pour conclure, il faut sans doute souligner le chemin qu'il reste à parcourir pour une meilleure prise en considération de la parole des publics en politique. En particulier, une exploitation plus large des ressources procédurales variées que proposent les dispositifs participatifs permettrait d'adapter les modalités de participation à la nature de la thématique mise en discussion. En ce sens, l'institutionnalisation du débat public à travers la CNDP ne saurait constituer une fin en soi. La créativité dont savent faire preuve les parties prenantes pour faire valoir leur point de vue constitue la meilleure garantie contre un dispositif participatif figé qui tendrait à transformer une innovation en nouveau lieu officiel d'expression, déserté par les citoyens.

Reconnaître la nécessité d'une évolution de la communication en politique afin de renforcer sa dimension praxéologique suppose d'articuler, au sein de nos démocraties représentatives, la nécessaire responsabilité décisionnaire des élus à l'échange constructif de visions du monde communes dans les domaines où les enjeux sont vécus comme problématiques par les populations. Pour y parvenir il est nécessaire d'élaborer, de façon pragmatique, des procédures délibératives qui autorisent l'expression, selon des modalités variées, de toutes les parties prenantes. Sans doute est-ce là le véritable défi des démocraties du XXIe siècle.

NOTES

1. Cet article est largement tiré des travaux réalisés par l'auteur dans le cadre d'un contrat « Concertation, décision, environnement », financé par le ministère de l'Écologie et du Développement durable, portant sur

l'analyse du débat public DUCSAI (plus connu sous le nom de « Débat sur le 3e aéroport parisien »). Le rapport, publié en avril 2005, est téléchargeable en ligne sur le site <www.lcp.cnrs.fr/pdf/Rap_Ducsai3.pdf>.

2. Sur ce point, voir Chambat et Fourniau, 2001.
3. Comme ce fut le cas de la violente querelle autour du TGV Méditerranée (Lolive, 1999).
4. Voir en particulier notre étude portant sur le débat DUCSAI. Les entretiens qualitatifs ont permis d'analyser ce décalage de conception de la communication entre les citoyens, les associations et les représentants de l'État et des collectivités publiques. Certaines associations participent à l'éviction de la parole citoyenne en s'instituant, au même titre que les syndicats, comme porte-parole d'une catégorie de la population.
5. Préambule de la Charte de concertation.
6. *Idem.*
7. Il s'agit des débats organisés directement par la CNDP, sur saisine ou sur demande ministérielle depuis 1995. Rapport annuel, CNDP, 2005-2006, p. 34-35.
8. On peut ici citer, en exemple, l'organisation du colloque *L'Institution du débat public* tenu à Lille en septembre 2006, durant lequel plus d'une vingtaine d'équipes de chercheurs ont rendu compte de leurs travaux en présence des présidents et vice-présidents de la CNDP.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

BARNOLA, P., *Un atelier citoyen dans un débat sur une politique publique. Le cas du débat public sur la politique des transports dans la vallée du Rhône et l'Arc languedocien. Quelle évaluation du dispositif ? Quelles perspectives pour de futurs débats ?*, Mémoire du mastère Action publique de l'ENPC, soutenu le 27 juin 2006.

BLATRIX, C., « La genèse du débat public en France », intervention au colloque de Lille *L'Institution du débat public*, Icam, Ceraps, Inrets, 14-15 septembre 2006.

BOURG, D., BOY, D, *Conférences de citoyens, mode d'emploi*, Paris, Charles Léopold Mayer, Descartes et Cie, 2005.

CHAMBAT, P., FOURNIAU, J.-M., « Débat public et participation démocratique », *in* VALLEMONT, S. (dir.), *Le Débat public : une réforme dans l'État*, Paris, LGDJ, 2001.

LASCOUMES, P. (dir.), *Expertise et action publique*, Paris, La Documentation française, coll. « Problèmes économiques et sociaux », n° 912, 2005.

LOLIVE, J., *Les Contestations du TGV méditerranéen*, Paris, L'Harmattan, 1999.

MONNOYER-SMITH, L., « Être créatif sous la contrainte. Une analyse des formes nouvelles de la délibération publique. Le cas DUCSAI », *Politix*, n° 75, 2006 a, p. 75-101.

MONNOYER-SMITH, L., « Une analyse du débat DUCSAI. Nouveaux dispositifs de concertations et formes de controverses : le choix d'un 3e aéroport pour Paris », *Actes du colloque « L'Institution du débat public »*, 14-15 septembre 2006, Lille, 2006 b, p. 79-94.

MULLER, P., *Les Politiques publiques*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1990, 5e éd. 2002, 128 p.

MULLER, P., JOBERT, B., *L'État en action : politiques publiques et corporatismes,* Paris, PUF, coll. « Recherches politiques », 1987.

MULLER, P., SUREL, Y., *L'Analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, coll. « Clefs », 1998, 2e éd., 2000.

QUÉRÉ, L., « D'un modèle épistémologique à un modèle praxéologique », *Réseaux*, n° 46, 1991, p. 69-90.

ROSANVALLON, P., *Le Peuple introuvable*, Paris, Gallimard, Folio Histoire, 1998.

ROSANVALLON, P., *La Contre-Démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Le Seuil, 2006.

RUI, S., *La Démocratie en débat*, Paris, Armand Colin, 2004.

SIMARD, L. *et al.*, *Le Débat public en apprentissage. Aménagement et environnement*, Paris, L'Harmattan, 2005.